

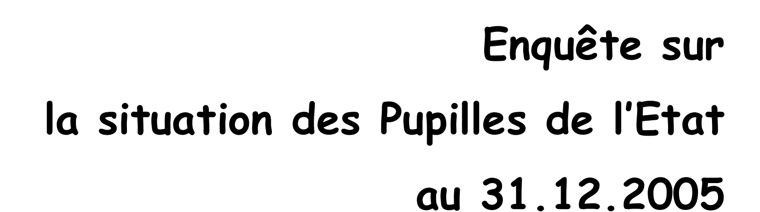
www.oned.gouv.fr – contact@oned.gouv.fr

SITUATION DES PUPILLES DE L'ÉTAT AU 31.12.2005



63 Bis Bd BESSIERES - 75 017 PARIS

Tél : 01 58 14 22 50 - Fax : 01 45 41 38 01



Enquête sur la situation des Pupilles de l'Etat au 31.12.2005

ONED, PARIS, Janvier 2007

Les questionnaires ont été saisis par Rehema MORIDY, secrétaire de direction
Le rapport a été rédigé par Juliette HALIFAX, chargée d'études à l'ONED et relu par l'équipe de l'ONED
Nous remercions l'INED pour sa contribution à ce travail



Le rapport ainsi que toutes les annexes sont disponibles sur le site de l'ONED

http://www.oned.gouv.fr

Sommaire



1. Présentation de l'enquête de 2005

1.1. UN RAPPORT CONFIE PAR LA DGAS A L'ONED

L'enquête sur la situation des pupilles de l'Etat a été mise en place en 1987 par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) relevant du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du ministère des solidarités, de la santé et de la famille. Elle a lieu tous les deux ans et était jusqu'à présent réalisée par le bureau de l'enfance et de la famille de la DGAS.

L'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) a été créé par la loi relative à l'accueil et à la protection de l'enfance n° 2004-1 du 2 janvier 2004. L'article 9 précise que l'ONED fait partie du groupement d'intérêt public « Enfance maltraitée » (GIPEM) et ses missions sont inscrites dans le Code de l'action sociale et des familles (art. L.226-6).

Les pupilles de l'Etat constituent une partie des enfants « en danger » car, s'ils n'étaient pas pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, ils n'auraient pas de famille pouvant assurer leur bien-être. Par conséquent, la DGAS a confié le traitement de cette enquête à l'ONED, et ce pour la première fois avec les données de l'année 2005.

Les questionnaires ont été envoyés par la DGAS aux Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) des 100 départements de France. Celles-ci étaient chargées de les renvoyer à l'Observatoire national de l'enfance en danger après les avoir remplis.

Pour ce faire, la majorité d'entre elles ont fait appel aux services du Conseil général, notamment pour les questions concernant les demandes d'agrément pour l'adoption qui sont délivrés par le Président du Conseil général ou les questions concernant le parcours des pupilles de l'Etat puisque ceux-ci sont recueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Le questionnaire 2005 est le même que les années précédentes (annexe 1). Seule une question a été rajoutée par la DGAS, concernant les particularités des enfants placés en vue d'adoption (état de santé ou de handicap, âge, fratrie). En effet, les années précédentes, seules les particularités des enfants non placés en vue d'adoption étaient connues. Il manque encore la situation des enfants qui n'ont plus le statut de pupille de l'Etat à la fin de l'année étudiée.

L'ONED a été chargé de récolter les questionnaires, de les saisir et de les analyser.

1.2. METHODOLOGIE DE TRAVAIL DE CETTE ENQUETE

Une vérification systématique de la cohérence des réponses données a été réalisée à l'ONED lors de la réception des questionnaires. La quasi-totalité des DDASS ont été re-contactées afin de combler les non-réponses ou d'éclaircir les données. Il a parfois fallu contacter directement les conseils généraux pour obtenir des précisions concernant les demandes d'agrément ou des détails sur la situation des pupilles de l'Etat.

Dans la comparaison des résultats de l’année 2005 avec ceux des années précédentes, il faut prendre en compte le fait que le bureau de l’enfance et de la famille n’avait pas les ressources suffisantes en terme d’effectif de personnel pour effectuer des relances aussi systématiques.

Cette vérification systématique a notamment permis de se rendre compte qu’il y avait une sous déclaration des enfants ayant quitté le statut de pupille de l’État durant l’année 2005. En effet, la question 3.6 permet de savoir s’il y a eu des restitutions d’enfants aux parents, durant le délai légal ou non, au cours de l’année. Or, il n’est pas rare que les enfants restitués à leurs parents ne soient pas comptés dans le flux des pupilles de l’année 2005.

Il a donc été possible de corriger les omissions concernant les enfants restitués, mais nous supposons qu’une sous déclaration existe aussi pour d’autres catégories d’enfants ayant quitté le statut de pupille de l’État durant l’année 2005 (jugement d’adoption, émancipation, majorité, décès, changement de statut de l’enfant remis à l’ASE).

D’après la loi, « lorsque le tuteur considère que l'adoption n'est pas adaptée à la situation de l'enfant, il doit indiquer ses motifs au conseil de famille » (article L.225-1). Le questionnaire reprend cette disposition et le motif de l’absence de projet d’adoption est demandé pour les enfants qui ne sont pas placés. Une seule réponse était souhaitée, mais pour plus de 4 % des enfants non placés en vue d’adoption à la fin de l’année 2005, deux, voire trois motifs ont été spécifiés.

Dans ce cas, nous avons gardé la raison la plus fréquente pour les enfants n’ayant qu’un seul motif. Cette méthodologie permet de ne pas modifier la répartition générale des réponses à cette question.

Il faut également préciser que le motif « recherche large de familles adoptantes en cours » qui apparaissait dans les rapports des années précédentes a été renommé « recherche large de familles adoptantes ou projet d’adoption en cours ». Nous nous sommes en effet rendu compte que les départements ne savaient pas comment coder le cas des enfants dont le statut définitif était très récent et dont la situation n’avait pas encore été examinée en conseil de famille (délai de deux mois, article R.224-12), alors qu’un projet d’adoption était en cours.

D’autre part, dans la caractéristique « condition d’admission des pupilles de l’Etat », une distinction était jusqu’à présent effectuée entre les pupilles admis à titre provisoire et à titre définitif (pour les conditions 1° à 4° de l’article 224-4). Cette distinction était faite sur la base de la déclaration des départements. Or, la déclaration du statut provisoire des pupilles n’est absolument pas automatique. De nombreux enfants admis en novembre ou décembre de l’année 2005, sous les conditions 1° à 4° sont déclarés comme admis à titre définitif.

Par rapport à cette question de l'effectivité de l'admission, il y a trois sortes de départements :

- ceux qui déclarent tous les enfants pupilles de l'Etat en faisant la distinction selon la nature de l'admission (provisoire ou définitive) ;

- ceux qui déclarent tous les enfants pupilles de l'Etat, qu'ils soient admis à titre définitif ou provisoire, mais sans en faire la distinction ;

- ceux qui déclarent uniquement les enfants admis à titre définitif.

Dans ce dernier groupe, la plupart d'entre eux considèrent, contrairement aux autres, que la date d'admission comme pupille de l'Etat correspond à la date d'admission définitive. Nous avons alors corrigé les dates d'admission, en prenant en compte le délai de deux ou six mois ; celles-ci correspondaient très souvent aux dates d'arrivée à l'aide sociale à l'enfance. Il a cependant été difficile de repérer et de récupérer tous les enfants admis à titre provisoire qui ne figuraient pas dans les questionnaires.

1.3. LES PUPILLES DE L'ETAT

Le statut des pupilles de l'Etat est défini dans le Code de l'action sociale et des familles (livre II, titre II, chapitre IV). Les enfants peuvent être admis comme pupilles de l'Etat selon six critères mentionnés dans l'article L.224-4. Si l'admission ne fait pas suite à une décision judiciaire (retrait total de l'autorité ou déclaration judiciaire d'abandon), le statut de pupille de l'Etat devient définitif après un délai de rétractation de deux ou six mois, selon les cas.

« Les organes chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat […] sont le représentant de l'Etat dans le département, qui exerce la fonction de tuteur et peut se faire représenter, et le conseil de famille des pupilles de l'Etat » (article L.224-1) et les enfants sont pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance. La composition, le fonctionnement et le rôle des conseils de familles chargés de la tutelle des pupilles de l'Etat sont définis dans les articles R.224-1 et suivants.

Par ailleurs, les père et mère de l'enfant doivent consentir à son adoption (article L.224-5) et les pupilles « doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais (article L.225-1). Ils peuvent être adoptés soit par leur famille d'accueil, soit par une famille qui a obtenu l'agrément d'adoption délivré par le président du conseil général (article L.225-2).

2. Résultats

Durant l'année 2005, 3 262 enfants ont eu le statut de pupille de l'Etat à un moment donné. Durant cette période, il y a eu 887 admissions de nouveaux pupilles et 758 enfants ont quitté ce statut. Au 31 décembre 2005, les pupilles étaient au nombre de 2 504.

Les résultats de l'enquête sur les pupilles de l'Etat de l'année 2005 seront présentés en trois parties. Tout d'abord l'analyse des enfants ayant le statut de pupille au 31 décembre 2005, pour avoir une étude en terme de stock à une date donnée. Leurs nombre, caractéristiques ainsi que l'évolution temporelle avec les années précédentes seront présentés. Ce sont les résultats les plus fiables étant données les sous-estimations que nous avons pu repérer concernant les mouvements de population durant l'année.

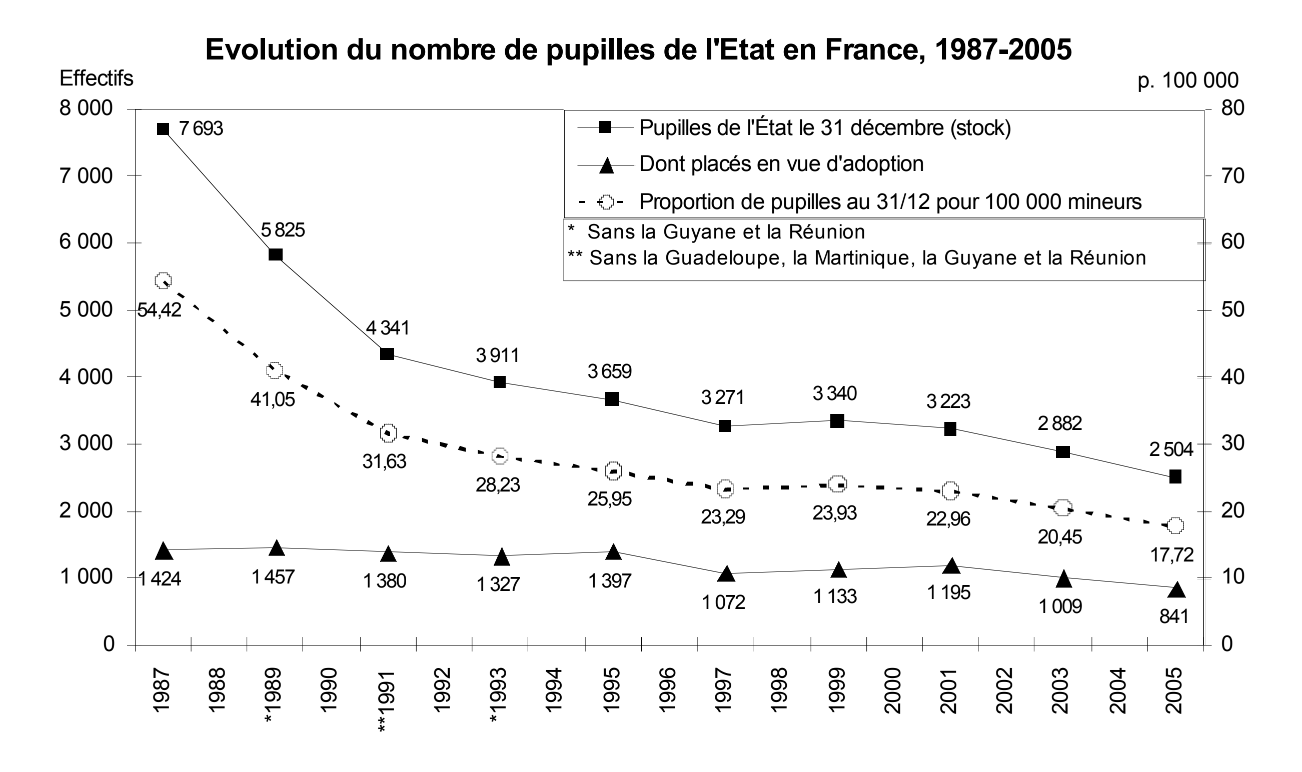
Ces mouvements seront ensuite analysés par le biais de l'étude des entrées et sorties : enfants devenus pupilles de l'Etat en 2005 et enfants ayant quitté ce statut durant l'année, ainsi que par l'étude des placements en vue d'adoption.

Enfin, des investigations complémentaires seront effectuées concernant les nouveaux pupilles de l'Etat (enfants dont la mère a demandé le secret de son identité lors de l'accouchement et enfants trouvés), leur tutelle (fonctionnement des conseils de famille) et les possibilités d'adoption par département (demandes d'agrément).

2.1. L'ANALYSE DES PUPILLES PRESENTS AU 31 DECEMBRE 2005

2.1.1. Nombre et évolution

A la fin de l'année 2005, 2 504 enfants avaient le statut de pupille de l'Etat, contre 2 882 à la fin de l'année 2003. L'évolution du nombre de pupilles de l'Etat en 2005 continue donc à suivre la tendance déjà observée en 2003. Ainsi, après une relative stagnation des effectifs entre 1997 et 2001, ceux-ci ont diminué, sur l'ensemble de la France, de 10,6 % entre 2001 et 2003 et de 13,1 % entre 2003 et 2005.

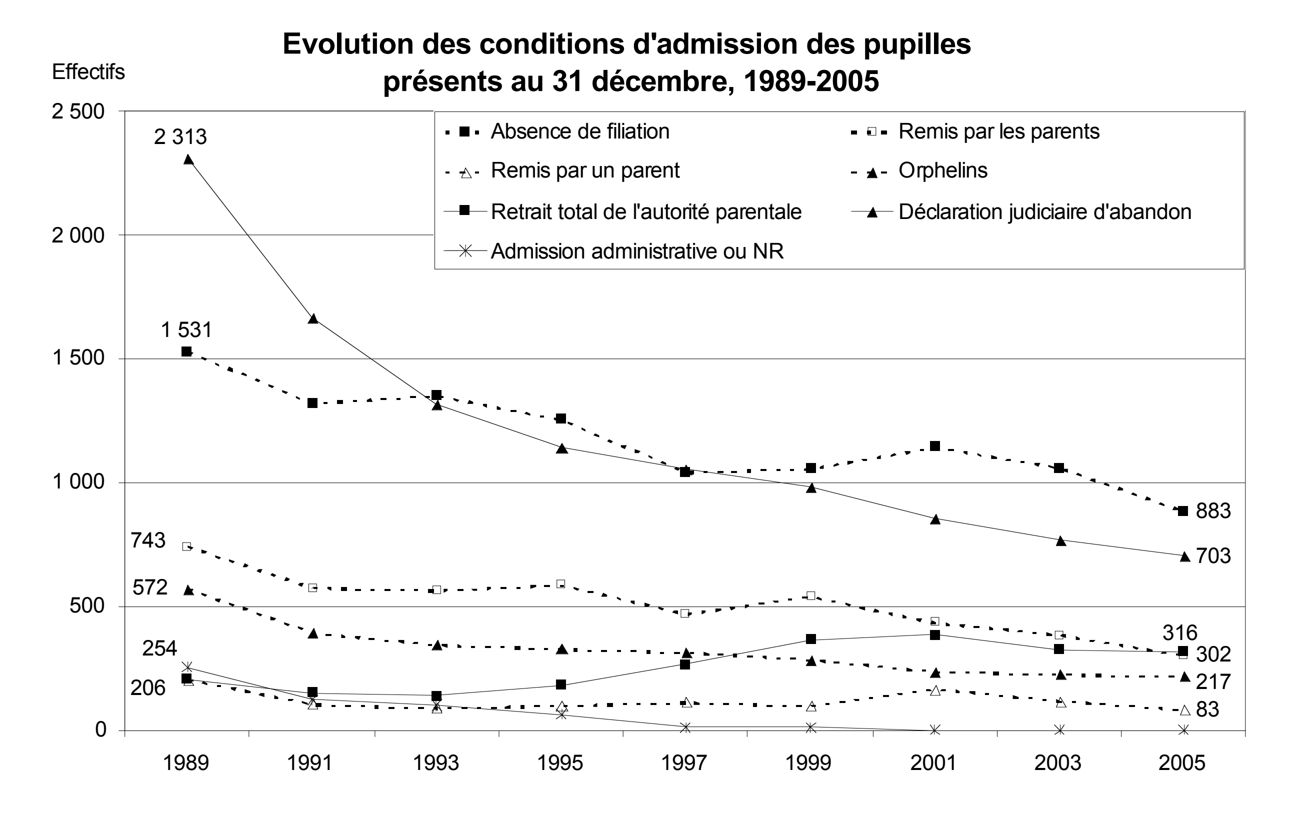


Par ailleurs, la proportion de mineurs ayant le statut de pupille de l'Etat continue également de diminuer. En 1987, sur 100 000 mineurs vivant en France, 54 avaient le statut de pupille de l'Etat. Ils n'étaient plus que 20 en 2003 et 18 en 2005.

Durant la période 1989-2005, les six catégories juridiques permettant d'accéder au statut de pupille de l'Etat ont diminué, excepté les retraits de l'autorité parentale qui ont augmenté de plus de 50 %. En revanche, l'autre admission faisant suite à une décision de justice, à savoir les déclarations judiciaires d'abandon, ont baissé de près de 70 %. Etant donné leur importance, en terme d'effectifs, à la fin des années 1980, cette diminution a eu un fort impact sur l'évolution générale du nombre de pupilles.

Sur la période 2003-2005, ce sont les admissions d'enfants remis par un seul parent, par leurs deux parents ou ceux qui n'ont pas de filiation qui diminuent le plus fortement (de 17 à 30 %). En revanche, les trois autres modes d'accueil – déclaration judiciaire d'abandon, orphelin et retrait total de l'autorité parentale – atteignent une quasi-stabilité (diminution de 3 à 8 %).

Ainsi, les enfants ayant le statut de pupille de l'Etat à la fin de l'année 2005 ont donc en majorité été admis suivant les articles L.224-4 1° (sans filiation, 35 %) et L.224-4 6° (déclaration judiciaire d'abandon, 28 %). 15 % des enfants ont été remis par leurs parents, soit par un seul (3 %), soit par les deux (12 %). Les retraits de l'autorité parentale concernent 13 % des enfants et 9 % sont orphelins (annexes 2-5 et 2-6).



Parallèlement à la baisse du nombre de pupilles de l'Etat, le nombre d'enfants placés en vue d'adoption au 31 décembre 2005 diminue également, dans une proportion

encore plus importante (16,6 %). Cette diminution est aussi plus forte que celle observée entre 2001 et 2003 qui était de 15,6 %.

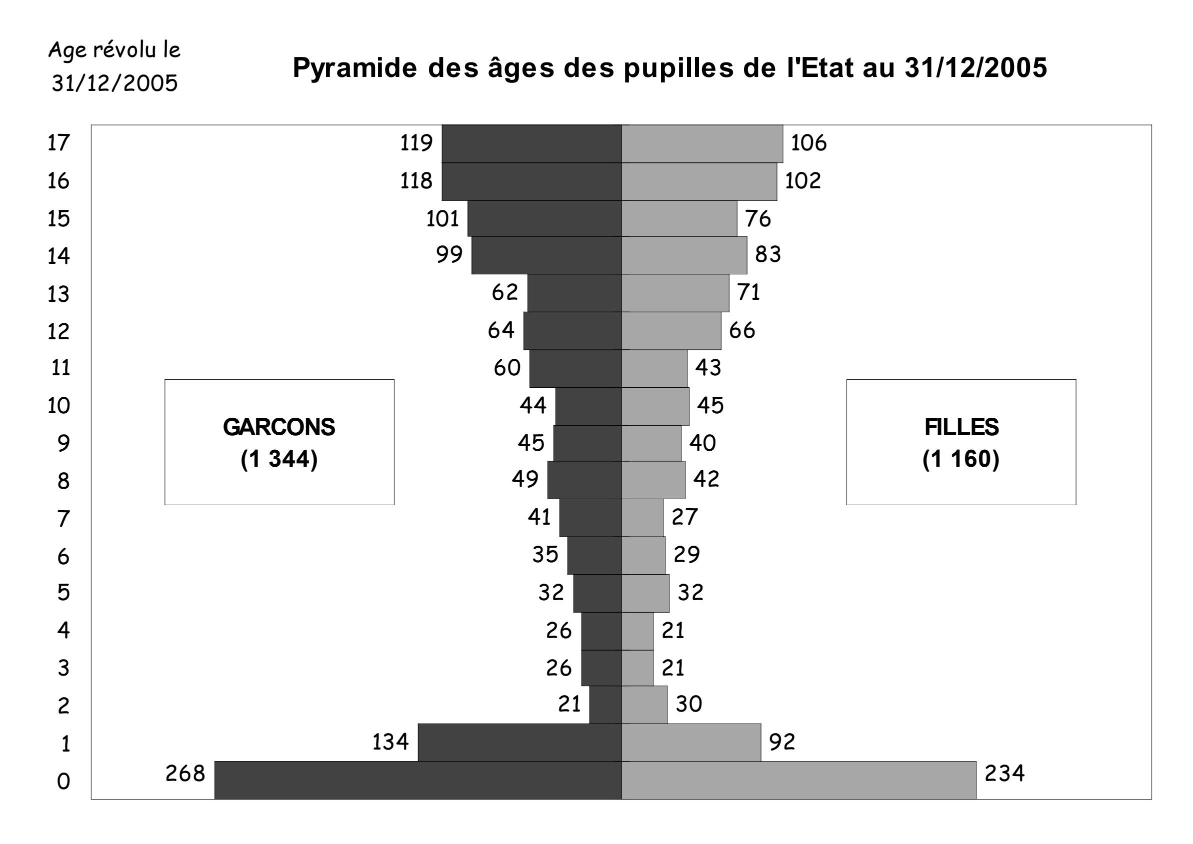
Cependant, pour étudier le placement en vue d'adoption des pupilles, il nous semble plus judicieux d'étudier le nombre de placements sur une période définie (partie 2.2.) plutôt que d'analyser les effectifs à une date donnée.

En effet, les dates de placements en vue d'adoption sont généralement connues avec une grande certitude, car elles font suite à une décision du conseil de famille. En revanche, les dates de jugements d'adoption sont rarement connues, que ce soit par le conseil général ou par la DASS Etat. Les tribunaux de grande instance qui prononcent les jugements d'adoption n'ont pas d'obligation de transmission de l'information et les parents adoptifs informent rarement les services sociaux de la nouvelle situation.

Par conséquent, certains enfants apparaissent comme pupilles de l'Etat placés en vue d'adoption alors que leur jugement d'adoption a été prononcé, mais que les services sociaux n'en ont pas eu connaissance.

2.1.2. Sexe, âge et département

La pyramide des âges des enfants ayant le statut de pupille ne diffère pas de celle des années précédentes (annexe 2-2). Les garçons sont toujours un petit plus nombreux (54 %), et ceci quel que soit leur âge.



De même, ce sont les enfants très jeunes qui sont les plus nombreux : 29 % ont moins de deux ans à la fin de l'année 2005 (naissance en 2004 ou 2005). Les pupilles ayant 2 à 5 ans sont rares (environ 2 % à chaque âge) puis, le nombre d'enfants augmente en

même temps que leur âge et 9 % atteignent l'âge de 17 ans Au 31 décembre 2005 et ont ce statut pour la dernière année.

Cette répartition est due au fait que la majorité des admissions concerne des enfants de moins d'un an et que les placements en vue d'adoption sont majoritaires chez les enfants de moins de deux ans (*cf.* partie 2.2.). Par conséquent, les bébés sont nombreux, mais quittent très vite le statut de pupilles de l'Etat. Les enfants qui ne sont pas adoptés dans leurs premières années, ainsi que ceux qui deviennent pupilles à un âge élevé ont peu de chances de quitter ce statut avant leur majorité et viennent donc gonfler le nombre de pupilles de l'Etat à chaque âge.

La pyramide des âges des enfants placés en vue d'adoption à la fin de l'année 2005 et celle de ceux qui vivent en famille d'accueil ou en établissement montrent bien cet état de fait (annexe 2-2).

Le nombre de pupilles de l'Etat est en moyenne de 25 enfants par département[1], mais ce chiffre varie énormément d'un territoire à l'autre. Ainsi, trois départements n'ont aucun enfant en charge à la fin de l'année 2005 (la Creuse, la Haute-Saône et le Territoire de Belfort), alors que le département du Nord en a 242, soit près de deux fois plus que dans le second département en terme d'effectifs : Paris avec 135 enfants (annexe 2-1). Mais il faut relativiser ces données, car le Nord est également le département où il y a le plus d'enfants : sur 100 mineurs vivants en France, 4,6 % y habitent.

En France, pour 100 000 mineurs, 18 ont le statut de pupille de l'Etat. Cette proportion est maximum à La Réunion où il y a 39 pupilles pour 100 000 mineurs. Elle est également forte dans les deux départements de la région Nord-Pas-de-Calais, dans deux départements de la région parisienne (Paris et Hauts-de-Seine), en Charente, dans le Tarn, en Meurthe-et-Moselle et dans la Manche.

Ainsi, des « petits départements » ont un fort taux de pupilles de l'Etat – c'est le cas de l'Indre, par exemple, où la proportion atteint 25 p. 100 000 –, alors que de « gros départements » ont proportionnellement peu de pupilles, comme en Gironde ou dans le Val-d'Oise (respectivement 7 et 8 p. 100 000). Soulignons cependant qu'il s'agit de très petits effectifs qui peuvent donc varier de façon conséquente d'une année sur l'autre.

2.1.3. Age et durée de prise en charge à l'Ase lors de l'admission

La répartition par âge, lors de leur admission, des enfants ayant le statut de pupilles de l'Etat au 31 décembre 2005 est biaisée car les probabilités de quitter ce statut diffèrent selon l'âge (*cf.* partie 2.2.). Cependant, cette variable donne une indication sur les

[1] Les données concernant les mineurs sont celles de 2004, l'Insee n'ayant pas encore fait paraître les effectifs de naissances par départements pour l'année 2005.

différences par âge selon les différentes situations : conditions d'admission, lieux de placement, motifs d'absence de projet d'adoption et particularités.

D'une manière générale, les enfants qui ont le statut de pupille de l'Etat à la fin de l'année 2005 ont été admis à des âges plus élevés que les enfants devenus pupilles lors de l'année 2005 (*cf.* partie 2.2.). La moitié d'entre eux ont été admis avant l'âge de 5 ans et les trois-quarts avant l'âge de 9 ans (annexe 2-3). Mais c'est avant l'âge d'un an que les admissions sont les plus nombreuses : 41 % des enfants.

On enregistre très peu d'admissions de pupilles de l'Etat à l'âge d'un an (environ 50). Cet effectif augmente ensuite à peu près régulièrement pour atteindre un plateau vers 7-9 ans. Le nombre d'enfants admis diminue alors à chaque âge. Les admissions d'enfants très grands (14 ans ou plus) sont rares.

Les enfants sans filiation avaient presque tous moins d'un an lors de leur admission et la quasi-totalité d'entre eux ont été admis directement, sans avoir eu de prise en charge préalable à l'aide sociale à l'enfance (annexe 2-7).

Un peu moins de la moitié des enfants remis par leurs parents avaient moins d'un an (49 % de ceux qui sont remis par leurs deux parents et 36 % de ceux remis par un seul de leurs parents). Par ailleurs, ils sont près de 10 % à avoir été remis aux services de l'ASE par leurs parents après leur dixième anniversaire. Près d'un tiers des enfants remis par leur(s) parent(s) bénéficiaient déjà d'une prise en charge. La durée moyenne de cette prise en charge est d'un an pour les enfants remis par leurs deux parents et de deux ans pour ceux qui ont été remis par un seul de leurs parents (annexe 2-4).

L'admission des orphelins ne dépend pas du comportement des parents envers leur enfant, mais des risques de mortalité. Par conséquent, leurs admissions ont lieu à tous les âges, mais la grande majorité ont lieu entre 5 et 15 ans (85 %). Tous les enfants orphelins ne deviennent pas automatiquement pupilles de l'Etat, mais uniquement ceux pour lesquels la tutelle n'a pas pu être organisée dans le cadre familial. Ainsi, près de 9 orphelins sur 10 admis comme pupilles ont préalablement été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. En moyenne, leur durée de présence à l'ASE avant leur admission en tant que pupille de l'Etat est de quatre ans et quatre mois.

Le retrait total de l'autorité parentale s'applique aux parents qui ont une attitude parentale totalement incompatible avec la responsabilité décisionnelle, qu'ils aient ou non été condamnés pour ces faits au pénal. Il peut également s'appliquer pour « les pères et mère qui, pendant plus de deux ans, se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7 » (articles 378 et 378-1 du code civil). Les admissions relatives à un retrait d'autorité parentale ont donc rarement lieu à des âges très jeunes. De même, les retraits sont rarement prononcés pour des grands adolescents : 85 % de ces enfants ont été admis entre 5 et 13 ans. Par ailleurs, la quasi-totalité des enfants admis suite au retrait de l'autorité parentale de leurs parents étaient déjà pris en charge par l'ASE, pour une durée moyenne de trois ans et neuf mois. Plus du quart ont été suivis pendant plus de cinq ans.

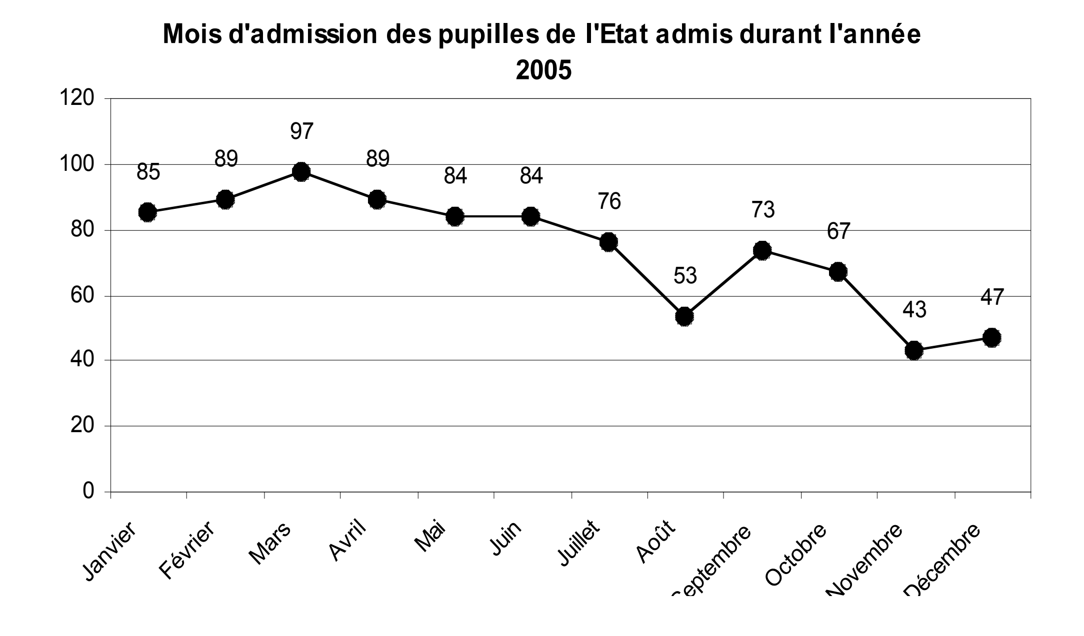
Enfin, les déclarations judiciaires d'abandon peuvent être prononcées par le tribunal après que les parents se soient manifestement désintéressés de leur enfant pendant une année (article 350 du code civil). De fait la quasi-totalité d'entre eux ont préalablement été placés à l'Ase, seulement 2,3 % n'étaient pas dans cette situation. En moyenne, la prise en charge a duré cinq ans et neuf mois avant leur admission et 85 % étaient âgés de 3 à 11 ans lorsque l'admission comme pupille a été prononcée.

2.2. Les mouvements d'enfants en 2005

2.2.1. Les admissions en 2005

Nous avons déjà évoqué le fait que, lors du remplissage du questionnaire, il y avait une sous estimation de certaines situations comme les enfants repris par leurs parents avant le délai légal. Il semble que cette sous-estimation s'applique en fait plus largement aux enfants pupilles à titre provisoire.

En effet, si l'on s'attache à regarder les admissions de pupilles par mois, il s'avère que celles-ci diminuent au cours de l'année. Le faible effectif de pupilles admis durant le mois d'août reflète probablement une baisse de l'activité des services. En revanche, le peu d'enfants admis durant les mois de novembre et décembre est certainement lié au fait que certains départements déclarent uniquement les pupilles admis à titre définitif.



Durant l'année 2005, 887 pupilles ont été admis – y compris à titre provisoire – soit, en moyenne, 8,9 enfants par département : 5 départements n'ont admis aucun nouveau pupille, 32 en ont admis moins de cinq, 30 entre cinq et dix, 25 entre dix et vingt et 8 plus de vingt (annexe 3-1).

Les nouvelles admissions concernant essentiellement des enfants de moins d'un an, il nous a semblé judicieux de comparer le nombre d'enfants admis par département au nombre de naissances départementales. En moyenne, sur la France entière, il y a eu, en

2005, 110 enfants admis comme pupilles de l'Etat pour 100 000 naissances vivantes[2], c'est-à-dire que sur 1 000 naissances, environ 1 enfant est admis comme pupille de l'Etat. Cette proportion varie de 0 pour les départements n'ayant admis aucun enfant à 357 pour le département où le nombre relatif d'admissions est le plus important, soit une proportion allant selon les départements de 0 à 4 enfants admis comme pupilles de l'Etat pour 1 000 naissances vivantes.

Les enfants admis comme pupilles de l'Etat durant l'année 2005 sont à 51,7 % des garçons. Cette proportion correspond à celle que l'on observe chez les nouveau-nés puisqu'il y a plus de garçons que de filles qui naissent. En France, en 2004, 51,3 % des naissances vivantes étaient celles de garçons. Les enfants pupilles sont donc aussi souvent des filles ou des garçons que dans la population française. En revanche, dans le stock de pupilles au 31 décembre, la proportion de garçons est légèrement plus forte (*cf.* partie 2.1.)

Il existe également des différences par sexe selon l'âge à l'admission puisque 55 % des enfants admis avant leur deuxième anniversaire sont des garçons contre 44 % après cet âge.

Par ailleurs, 70 % des nouvelles admissions concernent des enfants de moins d'un an (annexe 3-2). Parmi les 619 pupilles nouvellement admis de moins d'un an, les mères de 532 d'entre eux ont demandé le secret de leur identité lors de leur accouchement et 42 ont été remis en vue d'adoption avec une filiation établie (*cf.* partie 2.3.1.)

Ces situations constituent la majorité des admissions puisque les deux-tiers des enfants n'avaient pas de filiation lors de leur admission ; ils ont presque tous moins d'un an (annexe 3-3). La seconde condition d'admission la plus répandue est la déclaration judiciaire d'abandon (15,6 % des admissions) ; les deux-tiers des enfants ont entre 3 et 9 ans. Les quatre autres conditions sont peu répandues : entre 3 et 6 % des admissions.

Une particularité éventuelle des enfants est connue pour tous les pupilles de l'Etat, sauf pour ceux qui ont quitté ce statut autrement que suite à un jugement d'adoption. On peut supposer qu'en grande majorité ils ne possédaient pas de particularité. Il est alors possible d'analyser les particularités des enfants selon leurs conditions d'admission (annexe 3-4).

Comme nous l'avons déjà vu, les orphelins se caractérisent par un âge plus élevé tandis que les pupilles dont les parents se sont vus retirés l'autorité parentale sont les plus nombreux à avoir des frères et sœurs dans la même situation. Par ailleurs, les problèmes de santé ou de handicap sont sur-représentés chez ces enfants ainsi que chez ceux ayant été remis par leur(s) parent(s). Quant aux enfants sans filiation, ils sont deux fois moins souvent concernés par l'existence d'une particularité que l'ensemble des enfants admis (6 % contre 12 % en moyenne).

[2] Les données concernant les naissances vivantes par département sont celles publiées par l'INSEE.

Plus de la moitié (56 %) des pupilles admis durant l'année 2005 ont été placés en vue d'adoption avant la fin de l'année (annexe 3-5). Pour 12 % d'entre eux, leur jugement d'adoption a été prononcé en 2005. De grandes différences existent selon l'âge puisque 69 % des enfants de moins d'un an ont été placés dans une famille adoptive – presque toujours une famille agréée du département –, 53 % de ceux ayant entre un et cinq ans et seulement 22 % des enfants de cinq à dix ans et 9 % des dix ans et plus.

D'autre part, 3 bébés sont décédés et 75 ont été repris par leur famille (8,5 % des admissions). Parmi eux :

- 61 ont été repris par leur(s) parent(s) avant le délai légal de deux ou six mois et 5 après ce délai ; tous sauf un avaient moins d'un an ;
- les parents d'un enfant admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon se sont vus restituer leur autorité parentale par un jugement ;
- et pour 8 enfants une tutelle familiale a été mise en place ; ce sont des orphelins pour lesquels la tutelle n'avait pas pu être organisée assez rapidement et qui avaient donc été admis comme pupilles de l'Etat.

Si l'on s'intéresse au type de placement en vue d'adoption au 31 décembre 2005 des enfants ni repris par leur famille ni décédés, on s'aperçoit que ceux-ci dépendent beaucoup des particularités éventuelles des pupilles (état de santé ou handicap, âge, fratrie) (annexe 3-6).

Ainsi, 68 % des enfants sans particularité ont été placés dans une famille adoptive, majoritairement une famille agréée du département. Les trois-quarts de ceux qui n'ont pas été placés en vue d'adoption se trouvent dans une famille d'accueil.

En revanche, seulement 17 % des enfants à particularité ont été placés dans une famille adoptive, la particularité la plus discriminante étant de faire partie d'une fratrie. Le placement en vue d'adoption se fait une fois sur deux dans une famille agréée du département. Parmi les enfants à particularité non placés, 58 % sont placés en famille d'accueil à plein temps et 35 % uniquement en établissement. Les enfants en fratrie sont majoritairement en famille d'accueil alors que ceux qui ont un problème de santé ou un handicap se trouvent souvent dans un établissement, probablement approprié à leurs besoins.

2.2.2. Les sorties en 2005

Parallèlement aux 887 nouvelles admissions, 758 enfants ont quitté le statut de pupille de l'Etat durant l'année 2005. Nous avons vu que 137 sorties concernaient également des nouvelles arrivées (18 %). Quelle est la situation des autres enfants ?

Parmi les enfants qui ont quitté le statut de pupille de l'Etat durant l'année 2005, la répartition entre les filles et les garçons est à peu près équivalente, avec toujours une légère prépondérance des seconds (annexe 3-7). Ces enfants sont soit très jeunes : 57

% ont moins de trois ans, soit très âgés : un quart ont atteint leur dix-huitième anniversaire et quitte donc le statut de pupille pour cause de majorité.

Mais la modalité de sortie la plus courante est le jugement d'adoption (62 %, annexe 3-8). Près des trois-quarts d'entre eux ont moins de trois ans. Les autres motifs de sortie concernent :

- la reprise par les parents durant le délai légal (67) ou après celui-ci (8) ; seuls 9 d'entre eux n'avaient pas été admis dans l'année ;
- un jugement restituant l'autorité parentale d'un enfant admis dans l'année ;
- la mise en place d'une tutelle familiale pour 12 orphelins, dont 8 avaient été admis dans l'année ;
- un changement de statut de l'enfant qui reste à l'aide sociale à l'enfance pour 2 individus ;
- ou le décès de 6 enfants, soit bébés, soit proches de la majorité.

Les enfants pour lesquels le jugement d'adoption a été prononcé ainsi que ceux qui ont été repris par leurs parents ont été admis comme pupilles de l'Etat peu de temps avant leur sortie (annexe 3-9). En revanche, les jeunes ayant atteint leur majorité ont parfois le statut de pupille de l'Etat depuis leur naissance : c'est le cas de 17 % d'entre eux. Il est probable que ces enfants présentent une particularité (état de santé, handicap ou fratrie), mais cette précision n'est pas demandée pour les enfants ayant quitté le statut de pupille de l'Etat.

Cependant, la plupart des jeunes devenus majeurs étaient déjà âgés lors de leur admission puisque ce groupe d'enfants avait, en moyenne, 10 ans lors de leur admission.

2.2.3. Les placements en vue d'adoption en 2005

Au cours de l'année 2005, les conseils de famille ont procédé à 784 placements en vue d'adoption. En moyenne, 24 % des enfants ayant eu le statut de pupille de l'Etat au cours de l'année 2005 ont été placés en vue d'adoption. Cette proportion est très variable d'un département à l'autre, mais est également fortement dépendante du nombre d'enfants ayant le statut de pupille de l'Etat (annexe 3-10).

La différence entre les garçons et les filles est plus forte que pour les admissions ou les sorties : plus de 55 % des enfants placés sont des garçons (annexe 3-11). Les trois-quarts des enfants ont moins de deux ans et les placements après l'âge de dix ans sont très rares (4 %).

La répartition par condition d'admission des pupilles placés en vue d'adoption durant l'année 2005 est relativement similaire à la répartition par condition d'admission des pupilles admis durant l'année (annexes 3-3 et 3-12). La principale différence concerne

les orphelins et les enfants admis suite à un retrait total de l'autorité parentale. Ils représentent respectivement 5,3 et 3,6 % des admissions et ne comptent que pour 1,0 et 1,5 % des placements en vue d'adoption. Ce sont dans ces catégories que l'on trouve les enfants les plus âgés.

Cette différence est compensée par une part plus importante des pupilles admis suivant l'article L.224-4 1° (enfants sans filiation).

La grande majorité des enfants sans filiation sont placés dans une famille agréée du département (96 %, annexe 3-12). Dans une moindre proportion, c'est également le cas des enfants admis suite à un retrait d'autorité parentale et de ceux remis par leurs deux parents.

Ces derniers, ainsi que les enfants remis par un seul parent sont également confiés en plus grande proportion dans des familles agréées par un autre département (23 % d'entre eux contre 6 % en moyenne). Il faut dire qu'ils ont plus souvent un problème de santé ou de handicap que les autres (*cf. supra*).

Les enfants adoptés par leur famille d'accueil sont principalement ceux admis suite à une déclaration judiciaire d'abandon (54 % contre 13 % en moyenne) et les orphelins.

Alors que 12 % des enfants admis comme pupilles en 2005 présentent une particularité, c'est le cas de seulement 8 % des enfants placés en vue adoption la même année (annexe 3-13). Les enfants sans particularité sont placés à 84 % dans des familles agréées du département alors que les enfants à particularité ne le sont qu'à hauteur de 43 %. Pour ces enfants, il faut souvent chercher une famille agréée hors du département, surtout lorsqu'ils ont un problème de santé, un handicap ou qu'ils sont âgés. Lorsqu'ils sont âgés ou en fratrie, ils sont également plus souvent adoptés par leur famille d'accueil que les autres.

2.3. INVESTIGATIONS COMPLEMENTAIRES

2.3.1. Naissances sous le secret et enfants trouvés

En 2005, le nombre d'enfants devenus pupilles de l'Etat suite à un accouchement secret continue à diminuer : 532 enfants ont été dans cette situation contre 582 en 2003 et 691 en 2001 (annexe 4-1).

C'est également le cas des nouveau-nés remis en vue d'adoption avec une filiation établie qui ont été 42 en 2005 alors qu'ils étaient 60 en 2003 et 88 en 2001.

Avec des effectifs beaucoup plus faibles, le nombre d'enfants trouvés suit la même tendance : 28 enfants en 2001, 17 en 2003 et deux fois moins en 2005 (8).

2.3.2. Fonctionnement des conseils de famille

D'après la législation, le nombre de pupilles de l'Etat confiés à chaque conseil de famille ne doit pas dépasser cinquante (art. R224-2). Sur les 118 conseils de famille existant en 2005, seuls cinq ont en charge plus de cinquante enfants : un dans le Nord, un en Moselle, un en Seine-Maritime et deux à Paris. Il y a en moyenne vingt enfants confiés par conseil de famille (annexe 5-1).

Ceux-ci se sont réunis en moyenne 7,5 fois durant l'année 2005. Certains conseils de famille peuvent se réunir jusqu'à 25 fois (Pas-de-Calais), mais ces cas sont rares.

La présidence des conseils de famille peut être assurée par tous les membres le composant. Ceux-ci sont définis dans l'article R224-3 du code de l'action sociale et des familles. Une fois sur trois, c'est un membre d'une association familiale qui préside le conseil. Sinon, la présidence est assurée, par ordre décroissant, par une personnalité qualifiée, un représentant du conseil général ou un membre d'une association d'anciens pupilles de l'Etat. Le président est rarement le membre d'une association d'assistants maternels (3 %).

Les réunions du conseil de famille se déroulent rarement avec la présence de tous les membres qui le constituent. Ce sont les représentants du conseil général qui sont le plus souvent absents ainsi que, dans une proportion beaucoup moindre, les personnalités qualifiées.

La grande majorité des enfants confiés aux conseils de famille ont vu leur situation examinée au cours de l'année 2005 (annexe 5-2). Cependant, la législation précise que « le conseil de famille doit examiner au moins une fois par an la situation de chaque pupille » (art. L224-1). Des efforts devront être fournis dans certains départements.

Dans environ un département sur deux, des membres du conseil de famille ont consulté les dossiers des pupilles (annexe 5-3). Il en est de même pour les dossiers des candidats à l'adoption. Les consultations ne sont donc pas très nombreuses, sachant que seuls 5 départements n'ont pas effectué de placement en vue d'adoption durant l'année et que seul un département n'a eu la charge d'aucun pupille en 2005.

En revanche, les auditions par le conseil de famille en application de l'article R224-9 du code de l'action sociale et des familles sont plus nombreuses : 80 départements sur 100 y ont recouru. Ce sont les tuteurs des enfants ainsi que l'aide sociale à l'enfance qui requièrent le plus souvent ces auditions.

D'autre part, les situations examinées à la demande d'un membre du conseil de famille, du tuteur de l'enfant, du pupille lui-même, du responsable du service de l'ASE, de la personne à laquelle le pupille est confié ou des futurs adoptants (art. R224-24) ont constitué 40 % des situations examinées par les conseils de famille (annexe 5-4).

Les réunions ont abouti au placement en vue d'adoption de 804[3] enfants tandis qu'il y a eu 9 échecs d'adoption qui ont demandé le retrait des enfants des familles dans lesquelles ils étaient placés. Chaque projet de placement en vue adoption est examiné avec le plus grand soin puisque les conseils de famille ont également préféré écarter près de 200 projets d'adoption, soit un projet examiné sur cinq.

2.3.3. Familles agréées

A la fin de l'année 2005, 1 663 pupilles de l'Etat n'étaient pas placés dans une famille adoptive. A la même date, 27 404 familles étaient en possession d'un agrément pour adopter en cours de validité, soit une augmentation de 10,8 % par rapport à l'année 2003 (augmentation de 7,6 % entre 2001 et 2003). Un tiers des agréments ont été délivrés durant l'année 2005 (annexe 6-1).

Durant cette même année, 13 563 familles ont présenté une demande pour obtenir l'agrément. Un peu moins du quart ont abandonné leur projet[4], soit suite à la réunion d'information (2 228) soit au cours de la procédure d'agrément (976).

Parallèlement aux 8 797 agréments accordés durant l'année 2005 par les présidents des conseils généraux, 802 ont été refusés, soit 9,3 % des demandes. Un recours contentieux a été déposé auprès du tribunal administratif par 62 familles et cette instance a annulé presque autant de décisions de refus d'agrément (54). Par ailleurs, 327 agréments délivrés précédemment ont été retirés.

Conclusion

Le nombre d'enfants pupilles de l'Etat au 31.12.2005 s'établit à 2 504, poursuivant la diminution de l'effectif. Pour la grande majorité des pupilles de l'Etat admis aujourd'hui, ce statut constitue en quelque sorte une étape vers une autre situation de vie, et ce d'autant plus que l'enfant est admis jeune.

Les résultats de l'enquête sur la situation des pupilles de l'Etat pour 2005 n'indiquent pas de forte inflexion par rapport aux années antérieures. Cependant les données concernant les mouvements sur l'année 2005 sont probablement sous-évaluées par rapport à la réalité. Pour une connaissance plus précise de la situation des admissions et des sorties, nous suggérons que l'enquête soit conduite de manière annuelle et non plus tous les deux ans. La facilité d'accès aux données devrait compenser le surcroît de travail ainsi créé.

---

[3] D'après les données par enfants remplies par les départements, il n'y a eu que 784 placements en vue d'adoption durant l'année 2005 (cf. partie 2.2.). Cela confirme l'hypothèse de sous-déclaration pour les enfants qui ne sont plus pris en charge à la fin de l'année.

[4] Les personnes ayant abandonné leur projet d'adoption ne sont pas forcément les mêmes que les personnes ayant formulé une demande, car il y a un décalage entre le dépôt de dossier et la date d'abandon. Dans l'hypothèse de demandes équivalentes en terme d'effectif chaque année, le taux d'abandon est d'un quart.

Annexes

Annexe 1 - Le questionnaire

Annexe 2 - Données statistiques sur les pupilles de l'Etat présents au 31/12/2005

- 2-1 : Nombre de pupilles de l'Etat par département ; dont flux, stock et stock pour 100 000 mineurs

  Carte : Proportion de pupilles de l'Etat présents au 31/12/2005 pour 100 000 mineurs

- 2-2 : Pyramide des âges des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005 ; dont pupilles placés en vue d'adoption et pupilles non placés
- 2-3 : Age et sexe, lors de leur admission, des pupilles toujours présents au 31/12/2005
- 2-4 : Durées moyennes de prise en charge à l'aide sociale à l'enfance avant l'admission comme pupilles de l'Etat des enfants présents au 31/12/2005
- 2-5 : Conditions d'admissions des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par département d'admission
- 2-6 : Conditions d'admissions des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par année de naissance
- 2-7 : Conditions d'admissions des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par âge lors de l'admission

Annexe 3 - Données statistiques sur les mouvements de pupilles en 2005 (admissions, sorties et placements en vue d'adoption)

- 3-1 : Nombre de pupilles de l'Etat admis ou sortis en 2005 par département ; dont nombre d'admissions pour 100 000 naissances
- 3-2 : Pyramide des âges des pupilles de l'Etat admis durant l'année 2005
- 3-3 : Conditions d'admission des pupilles de l'Etat admis en 2005. Situation par année de naissance
- 3-4 : Conditions d'admission des pupilles de l'Etat admis en 2005. Situation par particularité
- 3-5 : Modalités d'accueil au 31/12/2005 des enfants admis comme pupilles de l'Etat en 2005. Situation par année de naissance
- 3-6 : Modalités d'accueil au 31/12/2005 des enfants admis comme pupilles de l'Etat en 2005 et toujours présents ou adoptés au 31/12/2005. Situation par particularité
- 3-7 : Pyramide des âges des enfants ayant quitté le statut de pupilles de l'Etat durant l'année 2005
- 3-8 : Modalités de sortie du statut de pupille de l'Etat au cours de l'année 2005. Situation par année de naissance
- 3-9 : Modalités de sortie du statut de pupille de l'Etat au cours de l'année 2005. Situation par année de naissance

Autres tableaux disponibles sur le site de l'ONED (http://www.oned.gouv.fr)

Annexe 2 - Données statistiques sur les pupilles de l'Etat présents au 31/12/2005

- 2-8 : Conditions d'admissions des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par durée de présence à l'ASE avant l'admission
- 2-9 : Modalités d'accueil des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par département
- 2-10 : Modalités d'accueil des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par année de naissance
- 2-11 : Modalités d'accueil des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par âge lors de l'admission
- 2-12 : Modalités d'accueil des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par durée de présence à l'ASE avant l'admission
- 2-13 : Modalités d'accueil des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par condition d'admission
- 2-14 : Motifs de l'absence de projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat non placés en vue d'adoption au 31/12/2005. Situation par département
- 2-15 : Motifs de l'absence de projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat non placés en vue d'adoption au 31/12/2005. Situation par année de naissance
- 2-16 : Motifs de l'absence de projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat non placés en vue d'adoption au 31/12/2005. Situation par âge lors de l'admission
- 2-17 : Motifs de l'absence de projet d'adoption pour les pupilles de l'Etat, âgés de 12 ans et plus, non placés en vue d'adoption au 31/12/2005. Situation par département
- 2-18 : Particularités des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par âge lors de l'admission
- 2-19 : Particularités des enfants pupilles de l'Etat au 31/12/2005. Situation par durée de présence à l'ASE avant l'admission
- 2-20 : Particularités des enfants pupilles de l'Etat non placés en vue d'adoption au 31/12/2005. Situation par département